

建好高标准农田 夯实农业生产基础

桂玉清，韦 飞，曹步凯/江苏省农业资源开发局

江苏省从 2009 年起探索建设高标准农田，到 2017 年底全省已建成高标准农田 4000 多万亩，高标准农田占比约 59%。在这近十年的高标准农田建设探索中，纳入农业综合开发统计的高标准农田建成面积 1337 万亩，项目总投资 183.8 亿元，其中财政资金 170 亿元，亩均财政投入约 1300 元。高标准农田建设改善了农业生产条件，建设了优质农产品基地，加快了农民增收步伐，改善了农田生态环境，促进了农业可持续发展。

近十年的建设和探索，给我们留下几点有益的启示：一是规划先行。省政府非常重视高标准农田建设，2009 年农业综合开发部门组织编制了《江苏省高标准农田建设规划（2010-2020 年）》。通过规划，全省高标准农田建设有序推进，各项目标任务正按规划完成，苏南等经济条件较好的县（市、区）已提前完成高标准农田建设目标。二是政府重视。从 2009 年起江苏农业综合开发高标准农田投入资金 163.2 亿元，其中 95%以上都是财政投入，基层集体经济组织、农民专业合作社及龙头企业参与高标准农田建设主要是投劳折资或以物折筹。2015-2017 年，在新沂、宝应和建湖开展了三年高标准农田整县推进试点建设，规划共投入 24.7 亿元，建设高标准农田 144.3 万亩，三县（市）政府统筹各方面力量，合力推进高标准农田整县（市）覆盖，取得了实实在在的效果。三是规范管理。高标准农田项目申报实行严格的专家评审制、公示制；项目实施推行全面公开竞争性招标，每个工程都定点定位，强化专业监理、群众监督和部门监管“三位一体”的项目质量控制体系；严格按照规定用途使用项目资金，实行财政资金县级报账直拨制；项目验收和资金使用严格推行先审计后验收制度。从 2015 年起，省国土厅开展全省高标准农田上图入库工作，逐步实现高标准农田全省“一张图”，将建成后的高标准农田落到田块，做到图、表、册与地块一致。四是集中投入。多年来农业开发高标准农田坚持集中投入连片治理，实行“先易后难”政策，基础条件相对好的农田优先纳入治理。2013 年编制了全省高标准农田“四沿”（沿国省交通干道、沿河、沿海、沿黄河故道）工程三年行动计划，要求各地串点连线，消灭空白点，全省建成 30 万亩连片高标准农田集中区 3 个、20 万亩的 9 个、15 万亩的 4 个、10 万亩的 15 个，取得了良好的经济、社会效益。2014 年起开展了高标准农田整县推进三年试点，要求试点县统筹安排土地整理复垦开发、农田水利建设、农业综合开发、千亿斤粮食等各类农田建设资金集中投入，形成合力。泰州、南通两市从 2016 年起开展高标准农田整市推进建设。

新时代，江苏高标准农田建设要紧紧围绕实施乡村振兴战略，加强协调，更新建设理念，调整投资政策，放宽管理政策，创新投融资方式等，更好地适应江苏农村经济发展需要，为农业强、农村美、农民富作出新贡献。

加强组织领导，明确各级职责。高标准农田建设管理中要明确省市县三级职责，各级不越位也不缺位。省级要成立高标准农田建设协调机构，明确牵头部门，制定全省高标准农田项目规划、投资、管理和验收考核的规章制度，并通过全省高标准农田中长期规划和计划投资来调控和引导全省高标准农田建设。市县两级侧重于项目实施的监管和验收，以县级高标准农田项目为平台整合各类农田建设投入，逐步实现农田建设、生产、技术服务等资金的大整合，形成高标准农田建设合力。乡（镇）和村是高标准农田项目建设和运营管护主体，是项目建设质量和管护的第一责任人。

调整投资政策，拓宽建设内容。高标准农田投资方面要更好地适应乡村振兴战略发展需要。如在亩投入上按实际需求由各地自行申报，不强求全省统一投入标准；建设内容上不作硬性规定，按乡村振兴的需求把建设内容由农田基础设施建设向农村基础设施建设拓展，把田间废旧建筑物的拆除、废沟呆塘整治纳入投资计划，把细碎化的农田规整化，以适应大户种植需要；扩大县级调整权限，招标节余资金不纳入计划调整范畴，省级一次性批复后原则上不再批复计划调整；项目建设期上由 1 年改为 1~2 年，各地根据实际情况自行确定项目进度，但省级有权根据各地在建项目情况安排年度投资计划。

改革投资方向，强化建管并重。多年来，在开发、水利、国土、发改等多部门项目投入下，江苏省大部分农田基础条件已

得到很大改善，各地反映集中连片、未开发的耕地越来越少。零散田块的增多要求我们调整“集中连片”的选项政策，将“零散地”“边角料”纳入治理改造。在此基础上，投资投向上要从“重建轻管”调整为“建管护修”并重。对十年内的项目区一般不允许再投入治理，但以前建设的高标准农田由于配套标准低或因为工程自然老化损毁得不到及时维修而影响项目区效益发挥的情况较多，建议将10年甚至15年以上的老项目区维护好、管理好也纳入今后高标准农田的投资范围。安排一定比例（30%以上）的资金专门用于老项目区工程的维修和管护，进一步完善老项目区的工程配套，让小投资发挥大作用。



创新建设理念，推进项目升级。全面促进江苏省高标准农田建设转型升级，推广标准化治理技术、智能化管理联合、生态和节地技术，满足农村社会经济发展的需要。针对丘陵、平原和圩区不同农区农田制约因素研究推广适宜的高标准农田治理模式、建设标准和工程配套标准等技术规范。项目田间工程和设备中大力推广应用智能化远程控制设备，如智能泵站、智能量水和配水设备设施，实现田间灌排的自动化和智能化。同时，加大生态和节地技术的应用，增加农田林网、土壤改良和农业科技的投资建设，工程建设中要尽量推广装配式、可拆卸、重复使用的工程技术，减少混凝土的大量施用，减轻对农田二次污染；全面推广节地和节水的管道输水（暗管）技术，既节约耕地又能减少后期管护成本。在高标准农田建设管理中还应广泛应用地理信息和大数据处理等新技术，实现田间工程测量、监管的高度自动化、信息化和精准化。

加大资金整合，创新投融资模式。高标准农田建设作为乡村振兴战略的重大工程，要实现投资建设的可持续和良性发展，改革和创新投融资模式显得尤为重要。随着农村耕地和宅基地“三权分置”改革推进，土地资产要素流动性加快，必将迎来高标准农田建设主体的多元化，这要求我们逐步改变现行的财政一次性投入的模式，采用更加灵活的投资政策来吸引各类资本参与其中。如采用有偿投入、中长期低（免）息贷款、贷款贴息等以满足不同建设主体的需要。加大全省高标准农田建设资金的整合力度，采用市场化的运作方式，成立全省高标准农田投资管理基金，实现高标准农田投入的可持续。